

LA DELEGA “TAGLIALEGGI”:
I PASSI COMPIUTI
E I PROBLEMI DA SCIogliere

Atti del seminario
svoltosi alla Luiss “Guido Carli”
il 1° aprile 2008

a cura di
Nicola Lupo
Roberto Zaccaria



Copyright © MMVIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-2257-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2008

INDICE

<i>Avvertenza</i>	9
-------------------------	---

INTRODUZIONI

Presentazione	
GIAN CANDIDO DE MARTIN	13
I seminari promossi dal Comitato per la legislazione	
ROBERTO ZACCARIA.....	15
A proposito della clausola “salva codici”	
ATTILIO ZIMATORE	19
La portata rivoluzionaria del “taglialeggi”	
ANDREA PASTORE	25

RELAZIONI

L’attuazione della delega “taglialeggi”, a metà del suo cammino	
ALESSANDRO PAJNO	29
L’origine della delega “taglialeggi” e il collegamento con la pubblicazione on line della legislazione vigente	
RAFFAELE PERNA	35
I contenuti dei decreti legislativi	
MARCELLO CECCHETTI	41

Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi” NICOLA LUPO	51
--	----

INTERVENTI

“Taglialeggi” e direttiva servizi CARMELA DECARO	61
---	----

Sui problemi attuativi della norma “taglialeggi” PAOLO CARNEVALE	63
---	----

CONCLUSIONI

Considerazioni conclusive FEDERICO SORRENTINO.....	71
---	----

APPENDICE

Relazione al Parlamento sull’attuazione dell’art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005 n. 246 (“taglia–leggi”).....	73
--	----

PARTE I Lo scenario della ricognizione normativa e della delega “taglia–leggi”	75
1. <i>Quadro normativo</i>	75
2. <i>Attuazione del “taglia–leggi” e PAS 2007</i>	81
3. <i>Soggetti coinvolti</i>	82

PARTE II La ricognizione della legislazione statale vigente	
4. <i>Scelte metodologiche</i>	85
5. <i>Strumenti operativi</i>	88
6. <i>Incongruenze ed antinomie</i>	90
7. <i>“Taglia–leggi” e “Normattiva”</i>	94
8. <i>I risultati della ricognizione</i>	96

PARTE III	Le disposizioni legislative ante 1970 e il riassetto normativo	
9.	<i>Problematiche generali della seconda fase: la legislazione esclusa dal “taglia-leggi”</i>	103
10.	<i>(segue) Principi e criteri direttivi</i>	105
11.	<i>(segue) Le problematiche applicative</i>	107
PARTE IV	Glossario ed elaborazioni sui risultati dell’attività di ricognizione	
	<i>Glossario</i>	111
	<i>Report 1 – Atti normativi di rango legislativo vigenti censiti</i>	113
	<i>Report 2 – Atti normativi di rango legislativo vigenti censiti, ripartiti per tipologia di atto</i>	116
	<i>Report 3 – Numero degli inserimenti effettuati dalle Amministrazioni: Schede Taglialeggiweb</i>	117
	<i>Report 4 – Atti normativi di rango legislativo vigenti, censiti dalle amministrazioni (Schede) ripartiti per materia secondo le macro-aree dello schema di classificazione TESEO</i>	119
	<i>Report 5 – Atti normativi di rango legislativo vigenti, emanati ante 1970, individuati dal confronto con altre banche dati e ripartiti per materia in base alla classificazione secondo lo schema di Normeinrete</i>	123
	<i>Report 6 – Schede Taglialeggiweb in cui le Amministrazioni hanno segnalato come “di interesse” solo uno o più singoli articoli e non il contenuto dell’intero atto</i>	126
	<i>Report 7 – Incongruenze e antinomie segnalate dalle amministrazioni. Schede Taglialeggiweb relative ad atti di rango legislativo vigenti, emanati dal 1860 al 2007</i>	129

<i>Report 8 – Distribuzione degli atti di rango legislativo vigenti, emanati dal 1860 al 2007, censiti dalle amministrazioni sulla “Banca dati Taglialeggiweb per numero di amministrazioni congiuntamente segnalanti”</i>	130
Legge 28 novembre 2005, n. 246	133
NOTIZIE SUGLI AUTORI	139

AVVERTENZA

Nel presente *Quaderno* si è ritenuto di pubblicare gli atti del seminario svoltosi alla Luiss Guido Carli di Roma il primo aprile 2008, unitamente alle pagine introduttive della *Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente* presentata alle Camere dal Presidente del consiglio dei ministri il 14 dicembre 2007, riprodotte in appendice.

Gli atti del seminario (pur anticipati, in versione più sintetica e provvisoria, in un volume fuori commercio, curato dalla Camera dei deputati e relativo a tutti i seminari promossi dal Comitato per la legislazione: *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, a cura di R. Zaccaria, Camera dei deputati, Roma, 2008) sembrano infatti di notevole interesse anche per un pubblico più largo, consentendo di individuare le principali problematiche — invero numerose e di notevole impatto, sia teorico che pratico — relative ad un istituto così innovativo come la delega “taglialeggi”, prevista dall’art. 14, commi 12–24, della legge n. 246 del 2005. Essi aiutano inoltre a comprendere meglio anche le tappe successive che hanno riguardato, seppure indirettamente, la delega “taglialeggi” (a partire dall’abrogazione di 3.370 atti normativi disposta direttamente dall’art. 24 del decreto–legge n. 112 del 2008, convertito, con significative modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) e le tappe che, con ogni probabilità, lo interesseranno più direttamente nei prossimi mesi (quelli che precedono la fatidica data del 16 novembre 2009, in cui l’effetto “ghigliottina” dovrebbe prodursi, almeno *rebus sic stantibus*).

Anche la *Relazione* governativa che dà conto dai primi passi attuativi della delega “taglialeggi” (che, nella sua versione integrale, comprensiva dell’elenco delle disposizioni legislative statali vigenti, occupa tre ponderosi volumi di atti parlamentari: A.C.S., XV legislatura, Doc. XXVII, n. 7) merita di essere conosciuta: essa costituisce il frutto dell’attività svolta da un gruppo di lavoro presieduto dal Sottosegreta-

rio all'interno Sandro Pajno, che ha coinvolto diverse strutture della Presidenza del Consiglio (tra le quali, anzitutto, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione) e gli uffici legislativi dei Ministeri, finalizzata, per la prima volta, a "censire" tutti gli atti legislativi statali vigenti in Italia (la ricostruisce efficacemente L. Carbone, *L'esperienza "taglialeggi" a metà del suo cammino*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 573 s., spec. p. 581): pervenendo alla conclusione che essi ammontano a poco più di 21.000, ossia parecchi di meno dei 150.000 talora richiamati, ma attestandosi comunque intorno a cifre decisamente superiori rispetto al numero degli atti legislativi vigenti nei Paesi europei comparabili con il nostro (alcune indicazioni in *Rapporto 1999 sullo stato della legislazione*, Camera dei deputati, Roma, 2002, p. 171 s.).

Con l'occasione, i curatori desiderano ringraziare, oltre a tutti gli intervenuti, i dottori Enrico Albanesi, Cecilia Nardelli e Giovanni Piccirilli, che hanno contribuito alla positiva riuscita del seminario e alla cura di questo *Quaderno*.

N.L. e R.Z.

Roma, novembre 2008

INTRODUZIONI

Presentazione

GIAN CANDIDO DE MARTIN

L'odierno incontro seminariale, organizzato dal Dipartimento di scienze giuridiche e dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della Luiss Guido Carli, e dedicato all'esame della delega "taglialeggi", rappresenta un'iniziativa molto importante. L'incontro si colloca, infatti, nell'ambito di un percorso che il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, durante la presidenza dell'on. prof. Roberto Zaccaria, ha immaginato per mettere a fuoco cinque casi sintomatici nel panorama delle fonti normative, che possono prestarsi ad una valutazione per comprendere l'evoluzioni in atto in rapporto all'obiettivo di fondo della razionalizzazione e della semplificazione del sistema normativo.

In questo caso, poi, si dispone di una documentazione di notevole interesse, che può costituire un'utile base di partenza per il seminario odierno. Infatti, i passi compiuti in attuazione della delega "taglialeggi" sono illustrati e discussi nella relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, che è stata presentata alle Camere dal Presidente del Consiglio il 14 dicembre 2007 (XV legislatura, doc. XXVII, n. 7, 3 volumi). In questa relazione (riprodotta *infra*, in questo volume), e nei suoi corposi allegati, è infatti confluito il lavoro svolto dall'apposito Comitato tecnico presieduto dal Sottosegretario all'interno, prof. Alessandro Pajno, che nel seminario odierno è chiamato a svolgere la relazione di base. Da questo lavoro si ricava, in particolare, un calcolo del numero degli atti legislativi oggi vigenti, sicuramente assai più attendibile dei dati — invero assai discordanti tra di loro — che fin qui erano stati in vario modo diffusi.

Infine, è bene sottolineare che la delega "taglialeggi" costituisce soltanto uno degli strumenti di semplificazione, quello diretto a ridurre, appunto, lo *stock* della legislazione vigente. Vi è bisogno anche di altri strumenti, come l'analisi e la valutazione d'impatto della regola-

mentazione, in grado di migliorare la qualità della regolamentazione che viene continuamente prodotta. Non va poi dimenticata l'esigenza di tener conto del policentrismo del sistema normativo italiano, ove anche il potere statutario e quello regolamentare delle autonomie locali dovranno confrontarsi con l'urgenza di riordino complessivo.

I seminari promossi dal Comitato per la legislazione

ROBERTO ZACCARIA

1. Desidererei anzitutto spiegare il perché di questo incontro. Il mio turno di presidenza al Comitato per la legislazione della Camera dei deputati è iniziato il 6 febbraio 2008, praticamente in coincidenza con lo scioglimento delle Camere e lo svolgimento della campagna elettorale. Mi sono trovato a presiedere una o due sedute finali dedicate all'esame degli ultimi decreti-legge che di fatto concludevano la legislatura. Mi sono reso conto che il rapporto finale sulla mia attività al Comitato sarebbe stato inevitabilmente limitato e da questa considerazione ha preso corpo il "Progetto Comitato".

Ho prontamente selezionato un gruppo di collaboratori di qualità (sei o sette ragazzi e ragazze, in prevalenza dottorandi) e insieme abbiamo definito l'obiettivo di far studiare a cinque nuclei universitari altrettanti casi concreti e problematici sul terreno delle fonti normative di interesse del Comitato per la legislazione. Visto che non sarebbe stato facile — per ragioni formali e sostanziali — organizzare audizioni presso il Comitato, abbiamo pensato bene insieme ai colleghi universitari prescelti di organizzare dei piccoli seminari nelle loro sedi universitarie per mettere in moto energie preziose e raccogliere i risultati in un volume certamente utile per i futuri lavori del Comitato.

In tutta questa progettazione sono stati ovviamente fondamentali i suggerimenti e il sostegno dei funzionari della Camera che affiancano il Comitato, da tempo coinvolti in un metodo di lavoro sistematico con alcune realtà universitarie al fine di predisporre l'annuale *Rapporto sulla legislazione*. Testo che è diventato ormai un punto di riferimento essenziale per lo studio dei problemi delle fonti nel Parlamento, nell'ordinamento regionale e nelle varie Università italiane.

Abbiamo preliminarmente individuato alcuni problemi significativi sul terreno delle fonti sui quali si era soffermato il Comitato nei pareri

di questi anni, isolando cinque casi particolarmente significativi: il decreto–legge c.d. “milleproroghe”; il c.d. “taglialeggi”; i decreti–legge “sicurezza” (uno e due) ed il decreto–legge sull’*election day*; la direttiva 2004/39/CE (cosiddetta Direttiva MIFID) in tema di mercati degli strumenti finanziari e la Direttiva Servizi; la delega in materia ambientale con annessi decreti legislativi integrativi e correttivi.

Subito dopo abbiamo individuato nelle realtà universitarie e tra i colleghi che già si erano occupati di questi problemi alcuni referenti o coordinatori. Insieme a loro abbiamo definito in dettaglio le linee dei singoli argomenti e costruito una serie di appuntamenti (tra il 31 marzo e l’8 aprile) per esaminare tali tematiche nella forma del seminario e della tavola rotonda. Ciascuno dei coordinatori ha così potuto attivare altrettanti gruppi di ricerca nelle rispettive sedi universitarie.

2. Il secondo dei seminari del nostro ciclo si svolge all’Università Luiss Guido Carli di Roma, coordinato dal prof. Nicola Lupo. Il tema scelto è stato quello del “Taglialeggi”. Si tratta, com’è noto, di un istituto molto delicato che nasce per la prima volta nel nostro ordinamento con la legge di semplificazione del 2005. Il rapporto sullo stato della legislazione lo ha subito segnalato con una particolare evidenza. Il meccanismo adottato dalla legge prevede un effetto “ghigliottina” su tutta la legislazione anteriore al 1970, a meno che questa non venga salvata attraverso un complesso meccanismo di delega che eccettua alcune categorie più rilevanti o le leggi oggetto di specifica e testuale eccezione.

È emersa, infatti, una certa preoccupazione per il metodo adottato, in quanto con una delega legislativa il Parlamento ha affidato al Governo il compito di tagliare le leggi, senza prevedere adeguati rimedi che ammortizzino questo meccanismo. Il Governo, in sostanza, stabilisce quali leggi del Parlamento italiano possono restare in vigore, mentre tutte le altre vengono automaticamente abrogate. Vi è, inoltre, una questione relativa al rispetto dell’articolo 76 della Costituzione: in luogo di precisi principi e criteri direttivi per una operazione così complessa, gli unici elementi che emergono chiaramente dalla legge delega sono il *discrimen* temporale del 1970 e l’individuazione di una serie di tipologie di legge che sfuggono al destino dell’abrogazione. Quest’ultimo elemento, tuttavia, può generare ulteriori incertezze, data

la possibilità che in futuro si verifichi un rilevante aumento del contenzioso, stante la contestuale presenza di elenchi “aperti” e di “elenchi chiusi”.

Le problematiche appena evidenziate sono state, a suo tempo, l’oggetto di un mio intervento in aula alla Camera dei deputati in occasione dell’esame del disegno di legge di semplificazione per il 2005 (A.C., XIV legislatura, res. sten., 28 settembre 2005, p. 12 s. e 113 s.). In quella sede, ho avuto modo di sottolineare i numerosi elementi di scostamento dal modello costituzionale della delega legislativa. I principi e i criteri direttivi, infatti, sono stati formulati in modo quanto meno vago rispetto ad una delega di portata così vasta. Questo difetto è evidente allorché la delega consente di lasciare tra le disposizioni abrogate quelle “comunque obsolete”, o quando prevede l’individuazione delle “disposizioni indispensabili” per la regolamentazione di ciascun settore. La valenza giuridica di queste espressioni, nonché la loro capacità direttiva dell’azione del Governo, sono alquanto discutibili, e un insieme di criteri così sfumati nella legge delega finisce per rimettere al legislatore delegato una discrezionalità forse troppo ampia rispetto ai limiti sanciti dall’articolo 76 della Costituzione.

Ulteriori dubbi emergono dal fatto che il meccanismo del “taglialeggi”, in una prima fase, prevede che il Governo individui il complesso delle disposizioni vigenti, e che, in seguito, tra queste individui quelle da salvare dall’abrogazione. Tutto ciò si traduce nella possibilità per il Governo di individuare esso stesso l’oggetto della delega: in definitiva il Parlamento si troverebbe in un ruolo ancillare, in quanto la legge non specifica quale potere abbiano le Camere sulla relazione che il Governo deve presentare al termine del processo di individuazione della legislazione vigente. Nella seconda fase, invece, è prevista una Commissione bicamerale *ad hoc* con funzioni di verifica periodica dello stato di avanzamento e consultiva sugli schemi di decreto.